N° 181

SÉNAT

REUNION DE PLEIN DROIT DU PARLEMENT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 16 DE LA CONSTITUTION
ET
2e SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 mai 1961.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), *sur le projet de loi,* ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *relatif à l'organisation de la* **Région de Paris,**

Par M. Maurice COUTROT,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean Bertaud, *président* ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, *vice-présidents* ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, *secrétaires* ; Louis André, Octave Bajeux, Jean Bardol, Amar Beloucif, Jean Bène, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Gabriel Burgat, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Henri Desseigne, Hector Dubois, Baptiste Dufeu, Emile Durieux, René Enjalbert, Jean Errecart, Jacques Gadoin, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Mohamed Gueroui, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Jean Lacaze, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Jacques Marette, Pierre-René Mathey, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Pauzet, Paul Pelleray, Raymond Pinchard, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Laurent Schiaffino, Abel Sempé, Edouard Soldani, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1re législ.) : **989, 1040, 1052, 1055** et **in-8° 246.**

Sénat : 145 et **173** (1960-1961).

SOMMAIRE

Pages.

Introduction 5

I. — **Analyse du projet de loi.**

A. — La structure administrative du district de la Région de Paris dans le projet de loi modifié par l'Assemblée Nationale.... 7

1. — Les missions assignées au district..... 8

2. — L'étendue géographique du district..... 10

3. — L'administration du district..... 12

B. — Le régime financier du district de la Région de Paris dans le projet de loi modifié par l'Assemblée Nationale..... 15

II. — **Observations de la Commission.**

A. — Observations concernant la structure administrative du district de la Région de Paris..... 19

1. — Observations concernant les missions assignées au district.. 19

2. — Observations concernant la compétence territoriale du district 20

3. — Observations concernant l'administration du district..... 26

B. — Observations relatives au régime financier du district de la Région de Paris..... 29

Amendements présentés par la Commission..... 35

Mesdames, Messieurs,

Depuis un siècle, et surtout depuis 1911, les pouvoirs publics se préoccupent des problèmes posés par le développement de Paris et de la Région parisienne. Les mesures qui dans le plan de 1939 tendaient à décongestionner le centre de l'agglomération et à assurer une meilleure répartition de la population et de l'économie dans le cadre de la Région parisienne ont, malgré les effets conjugués d'une concentration industrielle, administrative et intellectuelle jusqu'alors inconnue, gardé une part importante de leur valeur. Et s'il est souhaitable d'en conserver les règles essentielles, il semble nécessaire d'actualiser celles-ci pour procéder à l'organisation de la Région de Paris.

*
* *

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui s'inscrit dans une suite de tentatives gouvernementales tendant à doter la Région parisienne d'une organisation d'ensemble.

Primitivement, l'organisation de la Région parisienne était réglée par l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 : établissement public doté de l'autonomie financière, associant les départements et les communes de cette région, le district avait pour mission d'étudier, de prendre en charge et d'exécuter les projets et les équipements de tout ou partie de la région. Les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de ces dispositions ont incité le Gouvernement à remettre son projet en chantier et à présenter un nouveau texte au Parlement.

Ce nouveau texte, déposé sur le Bureau de l'Assemblée Nationale le 9 juillet 1960, prétendait répondre aux critiques adressées — par les administrateurs locaux notamment — à l'ordonnance du 4 février et harmoniser ces dispositions avec le plan d'équipement de la Région de Paris ; mais, à la suite de nouvelles critiques concernant, en particulier, la compétence du Préfet en tant

qu'organe d'instruction des affaires du district, le Gouvernement modifia, une nouvelle fois, par lettre rectificative, son projet initial.

Finalement, le texte dont nous sommes actuellement saisis a été déposé sous le n° 989, le 26 novembre 1960, sur le Bureau de l'Assemblée Nationale, et discuté les 15 et 16 décembre 1960 par cette Assemblée.

*
* *

Le Sénat lui-même n'est pas resté indifférent au problème de l'aménagement de la Région parisienne puisque, pour la seconde fois en une année, notre Assemblée est saisie de cette question.

Au moment où le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale le 16 décembre 1960, vient en discussion devant notre Assemblée, il a paru essentiel à votre Rapporteur pour avis de la Commission des Affaires économiques et du Plan de rappeler très succinctement les modifications apportées par le Sénat — lors des débats des 10 et 12 mai 1960 — à l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 relative à l'organisation de la Région de Paris.

C'est à la suite du dépôt de trois propositions de loi (1) mettant en cause partiellement ou totalement les dispositions de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains et de l'ordonnance n° 59-272 relative à l'organisation de la Région de Paris que le Sénat a été appelé à amender la législation existant en matière de district urbain.

Transmise le 12 mai 1960 à l'Assemblée Nationale, la proposition de loi n'a pas encore été examinée par cette Assemblée... et ne le sera probablement jamais. **Il apparaît donc que le Gouvernement, négligeant les décisions du Sénat, s'engage délibérément dans une voie différente de celle définie par notre Assemblée.**

---

(1) Propositions de loi : 1° de MM. Bernard Lafay, Edmond Barrachin, Edouard Bonnefous, André Boutemy, Julien Brunhes, Etienne Dailly, Charles Fruh, Maurice Lalloy et Jean-Louis Vigier tendant à l'abrogation de l'article 5 de l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 relative à l'organisation du district de la Région de Paris ; 2° de MM. Waldeck L'Huillier, Jacques Duclos, Georges Marrane, Raymond Guyot, Camille Vallin, Mme Renée Dervaux, M. Louis Namy et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à l'abrogation de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations et de l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 relative à l'organisation de la Région de Paris ; 3° de MM. Maurice Coutrot, Georges Dardel, Pierre Métayer et les membres du groupe socialiste tendant à reporter à une date ultérieure l'application de certaines dispositions de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 instituant des districts urbains dans les grandes agglomérations et de l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 relative à l'organisation de la Région de Paris.

Au cours des débats des 10 et 12 mai 1960, trois séries de problèmes ont été examinées par le Sénat : les uns concernant les missions assignées au district de la Région de Paris, les autres ayant trait à son étendue géographique, les troisièmes, enfin, se rapportant à la struture administrative du district.

Même si les amendements adoptés par le Sénat n'ont pas été repris par le Gouvernement dans le projet de loi qui nous est soumis, votre Rapporteur pour avis a cru utile — ne serait-ce que par déférence pour l'Assemblée qui les a votés — de les faire figurer dans ce rapport et les confronter aux dispositions qui nous sont actuellement proposées.

*
* *

I. — **Analyse du projet de loi.**

Schématiquement envisagées, les dispositions du texte gouvernemental amendé par l'Assemblée Nationale concernent en premier lieu la structure administrative du district et, en second lieu, le régime financier du district de la Région de Paris.

A. — La structure administrative du district de la Région de Paris dans le projet de loi modifié par l'Assemblée Nationale

Etablissement public doté de l'autonomie financière, le district de la Région de Paris se définit par trois éléments :

— les missions qui lui sont imparties ;

— son étendue géographique ;

— son organisation administrative.

En examinant ces trois éléments, nous nous référerons successivement aux propositions gouvernementales, aux modifications apportées par l'Assemblée Nationale, et aux dispositions adoptées par le Sénat en mai 1960.

1. — *Les missions assignées au district de la Région de Paris* (art. 3).

Dans le texte initial déposé par le Gouvernement, deux missions principales sont assignées au district : étudier les problèmes d'aménagement et d'équipement et organiser certains (?) services publics intéressant la région parisienne. Dans le cadre général de ces objectifs, le district agira tantôt indirectement en apportant des aides financières aux collectivités, établissements publics ou sociétés d'économie mixte, tantôt directement en prenant lui-même en charge la réalisation de travaux intéressant la région parisienne.

Bien que cette prise en charge soit subordonnée à l'accord des collectivités ou établissements publics intéressés, il est bon de souligner qu'en cas de refus des collectivités une « procédure de secours » permet au district de s'affranchir de ce refus.

Les dispositions concernant les missions imparties au district ont été modifiées sur deux points par l'Assemblée Nationale. Une première modification prévoit que le district prêtera son concours aux collectivités, établissements publics ou sociétés pour le placement d'emprunts. Une seconde envisage la conclusion éventuelle de conventions avec les collectivités locales — même si celles-ci sont étrangères au district — en vue de l'étude ou de la réalisation de projets communs ou même de la gestion de services publics.

La détermination des missions dévolues au district de Paris avait été examinée par le Sénat en mai 1960.

Il a paru essentiel — et ce fut là le souci dominant de notre Assemblée au cours de la discussion — de protéger les libertés locales en évitant de substituer un organisme nouveau aux collectivités membres du district : sous prétexte de coordonner l'ensemble, on risquait d'étouffer les parties !

Malgré les propos rassurants de M. Pierre Chatenet, Ministre de l'Intérieur, qui déclarait : « Le district n'est pas une collectivité locale, une collectivité supplémentaire, une collectivité nouvelle qui s'ajoute à celles qui existent déjà dans la Région de Paris, qui y coexistent et y sont juxtaposées « (Sénat, séance du 10 mai 1960), notre Assemblée a tenu à ce que les compétences du district de Paris soient déterminées avec précision et que les collectivités locales soient plus étroitement associées à leur exercice.

A cet égard, un amendement s'inspirant d'un triple souci fut adopté par le Sénat :

— préciser les missions du district sans toutefois enfermer son fonctionnement dans une réglementation trop étroite ;

— faire participer les collectivités du district à la prise en charge et à l'exécution des projets envisagés ;

— instaurer une procédure d'arbitrage pour empêcher que le veto d'une ou plusieurs communes ne paralyse la réalisation d'une opération d'utilité publique.

Cette dernière disposition évitait au nouvel organisme de tomber dans l'écueil que M. le Ministre de l'Intérieur n'a pas manqué de signaler et qu'il a qualifié de « tutelle des collectivités locales sur le district ». Précisément, un comité d'arbitrage, présidé par le Préfet de la Seine, aurait eu la possibilité de ramener à des vues plus conformes à l'intérêt général les collectivités locales tentées de s'évader de leurs devoirs.

En conséquence, certaines dispositions de l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 ont été remplacées par le texte suivant :

« Le district de la Région de Paris a pour objet :

« 1° L'étude des problèmes qui ressortissent soit à l'aménagement et à l'équipement de la partie de la Région parisienne comprise dans sa compétence territoriale, soit à l'organisation de certains services publics de l'Etat ou des sociétés nationalisées de distribution et d'équipement — pour la partie de leur activité exercée dans les limites territoriales du district — des collectivités participantes et de leurs établissements, soit au développement économique et social de la région composant le district ;

« 2° La coordination des services municipaux, départementaux et nationaux chargés des projets sur lesquels ont porté les études ;

« 3° La prise en charge de l'exécution des mêmes projets lorsque les assemblées départementales ou communales en ont ainsi décidé, sans toutefois que cette prise en charge autorise le district à se substituer à elles en ce qui concerne la gestion et l'entretien des opérations ainsi réalisées.

« Les services techniques des collectivités auront vocation pour contrôler la bonne exécution des ouvrages.

« Les projets techniques et financiers approuvés par le Conseil de district seront soumis pour avis aux collectivités intéressées.

« Toutes modifications proposées par les collectivités feront l'objet d'une nouvelle étude de la part du Conseil de district.

« Dans le cas où, après une seconde lecture, l'accord n'est pas réalisé sur un projet entre le Conseil de district et toutes les collectivités intéressées, celui-ci sera soumis à un comité d'arbitrage composé d'un nombre égal de représentants du district et de représentants des collectivités faisant partie de la compétence territoriale du district.

« Ce comité sera présidé par le Préfet de la Seine.

« En cas de partage des voix, la voix du président sera prépondérante.

« La décision acquise à la majorité sera exécutoire.

« Les délais entre ces différentes opérations ainsi que la composition du comité d'arbitrage feront, après avis des commissions compétentes du Parlement, l'objet de décrets en Conseil d'Etat ».

On doit constater, malheureusement, que le nouveau projet reste muet sur les solutions d'arbitrage, mais qu'il permet au Gouvernement d'imposer d'autorité tel ou tel autre projet aux communes et aux départements puisque, lorsque leur accord n'est pas obtenu, des travaux peuvent être pris en charge par le district après autorisation par décret en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat.

2. — *L'étendue géographique du district* (art. 2).

Dans la définition géographique du district de Paris, le projet de loi déposé par le Gouvernement se référait à l'article 48 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation : étaient donc compris dans la compétence de la nouvelle institution, les départements de la Seine, de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne, ainsi que les communes du département de l'Oise appartenant aux cantons de Neuilly-en-Thelle, Creil, Pont-Sainte-Maxence, Senlis et Nanteuil-le-Haudouin. Cette assimilation des limites du district à celles de la Région de Paris se traduisait donc par une extension appréciable de la compétence territoriale du district : le décret n° 59-330 du 25 février 1959, pris en application de l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959, incluait dans le district de Paris, la ville de Paris, les communes suburbaines du département de la Seine, la majeure partie du dépar-

tement de Seine-et-Oise, dix cantons de Seine-et-Marne, cinq cantons de l'Oise. Désormais, les départements de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne appartiennent totalement au district.

Lors de la discussion du projet de loi devant l'Assemblée Nationale, les cinq cantons de l'Oise ont été retirés de la compétence du district : cet amendement a été adopté dans un souci de simplification.

Si nous nous reportons aux débats du Sénat des 10 et 12 mai 1960, nous constatons que la Commission des Affaires économiques et du Plan avait proposé, par la voix de son Rapporteur pour avis, un amendement tendant à substituer à la notion de région parisienne celle d'agglomération parisienne.

Pour l'instant, il n'est pas dans notre propos de reprendre en détail le problème de la définition géographique du district de Paris ; nous nous réservons d'aborder cette question dans la seconde partie de notre rapport. Bornons-nous à souligner une nouvelle fois le caractère « monstrueux » de cette entité administrative. Lors des débats des 10 et 12 mai 1960, nous avions signalé au Gouvernement que le district groupait 920 communes (17 % environ de la population française pour une superficie égale à 1,4 % de la superficie totale de la France). Actuellement, dans sa nouvelle définition, le district comprend 1.304 communes (y compris Paris), 7.311.000 habitants, sur une superficie de 1.186.426 hectares. Rappelons également le caractère hétérogène de ce district, qui se présente comme une juxtaposition de zones très diverses au point de vue économique, démographique, etc.

C'est pour porter remède à ces anomalies que la Commission des Affaires économiques avait proposé un amendement tendant à resserrer les limites du district. D'ailleurs, dans l'esprit de votre Rapporteur, il s'agissait moins de donner une nouvelle définition territoriale que d'attirer l'attention du Gouvernement sur la question du tracé géographique du district et de lui demander d'associer à cette opération les représentants des collectivités locales intéressées.

La réponse affirmative de M. le Ministre de l'Intérieur avait apaisé notre inquiétude : « J'ai déjà eu l'occasion, disait-il, de signaler devant votre Commission et ici même, avant-hier, que je faisais miennes, dans une très large mesure, les observations très fournies et très documentées du point de vue technique contenues

dans l'avis de la Commission des Affaires économiques en ce qui concerne l'hétérogénéité du district dans les limites fixées par le décret de mars 1959.

« Je puis donc donner tous apaisements à M. Coutrot. Comme lui, je considère que ces limites doivent être évolutives.

« Il y a donc intérêt à ce qu'elles ne soient pas fixées dans la loi elle-même. Il faut que nous les revoyions. Je suis disposé à les revoir dans l'esprit défini par M. Coutrot et qui est également celui de M. Bonnefous. »

Sur la foi de ces assurances, le Rapporteur pour avis de la Commission des Affaires économiques et du Plan avait retiré son amendement.

Il est regrettable néanmoins que le tracé présenté par le Gouvernement dans l'actuel projet de loi ne soit pas imprégné des bonnes intentions manifestées en mai 1960 par M. le Ministre de l'Intérieur.

Même considérables, ainsi que nous l'avions déjà signalé, les dimensions du district de Paris étaient inférieures à celles auxquelles se réfère le projet qui nous est transmis et qui assimile le district de Paris à la Région parisienne amputée des cinq cantons de l'Oise.

3. — *L'administration du district* (art. 4).

Les nouvelles dispositions du projet de loi gouvernemental n° 989 A. N. prévoient la création d'un organe délibérant et d'un organe d'instruction et d'exécution ; alors que le premier s'appelait Conseil de district, dans l'ordonnance du 4 février 1959, il reçoit désormais le nom de « Conseil d'administration ».

Examinant, sur l'avis de sections d'études spécialisées, toutes les questions relevant de la compétence du district, le Conseil d'administration comprend au minimum dix et au maximum vingt membres choisis en raison des fonctions exercées par eux dans les assemblées locales ; aucune disposition ne fixe le rôle des assemblées locales dans ce choix.

Le Préfet reste cependant la cheville ouvrière du nouvel organisme. En tant qu'organe d'instruction, le Préfet est appelé tout d'abord à jouer un rôle prépondérant dans les affaires relevant de la compétence du district ; s'il peut être saisi par les Préfets

des départements membres du district, par le Conseil d'administration et par les collectivités de la région, il conserve la possibilité de se saisir lui-même des questions qu'il juge importantes. Cette prérogative essentielle est complétée par son droit de modifier l'ordre du jour des travaux du Conseil d'administration en demandant en priorité la discussion d'un projet. L'ensemble de ces dispositions ne font que reprendre celles déjà présentées dans le projet de loi n° 757 A. N. Le Préfet est enfin chargé de l'exécution des délibérations du Conseil.

Sur la proposition de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, la composition numérique du Conseil d'administration a été élargie. Les chiffres minimum et maximum de 10 et 20 ont été portés à 20 et 30 ; en outre, des sections d'études spécialisées ne seront composées que par des élus locaux.

En second lieu, alors que dans le projet gouvernemental la procédure de choix des membres du Conseil d'administration était la désignation par le pouvoir central, le nouveau texte prévoit que les membres du Conseil seront pour moitié choisis en raison des fonctions exercées par eux dans les assemblées locales et, pour moitié, désignés par elles pour la durée du mandat dont ils sont investis. Dans l'esprit des auteurs de ces amendements, cette disposition permet, d'une part, la représentation des collectivités locales, et, d'autre part, la représentation des élus de ces collectivités qui ont une compétence particulière dans les assemblées dont ils émanent.

Enfin, les collectivités locales disposent d'un délai de trois mois pour désigner leurs représentants. Cette disposition a pour objet de mettre un terme aux difficultés éventuelles suscitées par certaines collectivités locales qui refuseraient de désigner leurs représentants au Conseil d'administration.

En outre, sur la proposition du Rapporteur de la Commission saisie au fond, l'Assemblée Nationale a attribué à un Délégué général les compétences reconnues au Préfet de la Seine dans le projet présenté par le Gouvernement. Les auteurs de cet amendement ont craint que les nouvelles fonctions ainsi reconnues au Préfet de la Seine, déjà surchargé de lourdes tâches, n'accroissent ses sujétions. De plus, la position du Préfet de la Seine aurait pu devenir inconfortable dans l'hypothèse où il aurait eu à arbitrer un conflit survenu entre les trois départements du district. Le Préfet de la Seine aurait été alors juge et partie.

Le problème de l'organisation institutionnelle du district de Paris avait été largement examiné par le Sénat dans les débats des 10 et 12 mai 1960. Pour éviter qu'un déplacement de pouvoir ne soit opéré en faveur du Préfet, le Rapporteur de la Commission des Affaires économiques et du Plan avait proposé à l'approbation du Sénat un amendement destiné à assurer une légitime et équitable représentation des élus locaux au sein du Conseil : cet amendement reprenait certaines dispositions de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains en ce qui concernait les attributions du Président du district et éliminait ainsi le système de la rotation des présidences. De plus, la division du corps électoral en cinq collèges distincts permettait de limiter les inconvénients dus à l'hétérogénéité du district et d'assurer une meilleure représentation de toutes les catégories de collectivités locales.

Bref, votre Rapporteur souhaitait rendre les organismes du district plus représentatifs et plus démocratiques en associant les collectivités locales à leur désignation.

Lors de la discussion de ces dispositions devant notre Assemblée, certains parlementaires ont fait remarquer que l'amendement présenté par la Commission des Affaires économiques comprenait deux parties :

— la première, consacrée à la représentation des diverses communes dans le Conseil de district, paraissait difficile à inclure dans un texte de loi ;

— la seconde, relative au Bureau du Conseil de district, ralliait, au contraire, beaucoup de suffrages.

Votre Rapporteur s'était alors rangé aux avis exprimés et avait retiré une partie de l'amendement. Il avait même accepté, à la demande de M. le Ministre de l'Intérieur, de substituer la majorité simple à la majorité des deux tiers pour les décisions prises par le Conseil de district.

Après l'adoption de cet amendement, le premier alinéa de l'article 3 de l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 était complété par les dispositions suivantes :

« La désignation des représentants des conseils municipaux et des conseils généraux au Conseil de district sera faite en tenant compte de l'importance démographique ainsi que de la composition

sociale ou économique des communes (industrielles, commerçantes, rurales, résidentielles ou à extension rapide, etc.) et des départements.

« Le Bureau du Conseil de district de la Région de Paris comprend un président et des vice-présidents.

« Le bureau du Conseil est élu pour trois années.

« Les membres du bureau sortant sont rééligibles.

« Le Président du Conseil de district représente le district dans les actes de la vie civile.

« Les décisions du Conseil de district seront prises à la majorité de ses membres.

« Le vote par délégation est autorisé ».

*
* *

Bien entendu, le dernier alinéa de l'article 4 du texte législatif adopté par l'Assemblée Nationale et relatif aux délais impartis aux collectivités intéressées pour désigner leurs représentants au Conseil de district ne peut être maintenu.

Si le Conseil Municipal de Paris et le Conseil Général de la Seine n'ont pas, conformément au décret d'application de l'ordonnance n° 59-272, désigné leurs représentants, c'est précisément parce qu'ils attendaient les modifications et les amendements que, selon les conseillers municipaux et généraux, ne manqueraient pas d'apporter les délibérations du Parlement.

Les élus locaux se sont toujours inclinés devant la loi ; il ne peut faire de doute qu'ils s'inclineront devant les textes votés par le Parlement.

B. — Le régime financier du district de la Région de Paris dans le projet de loi modifié par l'Assemblée Nationale

Le mode de financement des travaux inscrits au programme d'équipement de la Région parisienne constitue l'un des points les plus importants du projet de loi.

Le Commissariat général au Plan a élaboré un programme d'équipement de la Région parisienne réparti sur trois ans : 1960, 1961 et 1962 ; le coût total des opérations est évalué à 5.500 millions de nouveaux francs.

Considérant que certaines dépenses du plan triennal seront effectuées après 1962, le Gouvernement estime que la charge réelle d'équipement s'élèvera à 4.035 millions de nouveaux francs au cours des trois années. Sur ce montant global, trois tranches annuelles sont prévues :

1960	890	millions de	NF.
1961	1.325	—	—
1962	1.820	—	—

La somme consacrée aux travaux de l'année 1960 (890 millions de nouveaux francs) a été considérée comme correspondant à un rythme normal d'aménagement. Les dépenses supérieures à cette somme (435 millions en 1961 et 930 millions en 1962) sont appelées dépenses supplémentaires.

Le projet qui nous est soumis se préoccupe donc de couvrir par des recettes nouvelles ces dépenses dites supplémentaires. Pour y faire face, quatre séries de ressources sont prévues :

— accroissement des dépenses exécutées par l'Etat et subventions budgétaires : 130 millions en 1961, 340 millions en 1962 ;

— emprunts : 155 en 1961, 330 en 1962 ;

— budget des collectivités locales : 40 millions en 1961, 40 millions en 1962 ;

— ressources nouvelles à créer : 110 millions en 1961, 220 millions en 1962.

Le problème majeur consiste donc à dégager ces ressources nouvelles à concurrence de 25 % en 1961 et de 23 % en 1962 du montant total des dépenses supplémentaires.

Deux systèmes ont été envisagés pour assurer la couverture de cette fraction importante des dépenses supplémentaires.

Le premier projet de loi déposé en juillet 1960, et retiré par la suite, prévoyait une contribution spéciale à la charge de l'industrie et du commerce de gros. En étaient donc exonérés les détaillants, la plupart des prestataires de services et les membres des professions libérales. Comme cette contribution annuelle, ayant le caractère d'une taxe de répartition, risquait d'entraîner d'assez fortes inégalités entre les collectivités membres du district, un système assez compliqué de péréquation intercommunal était créé dans un but de justice.

A la suite des nombreuses critiques formulées et transmises au Gouvernement, ce système de la « surpatente » ne fut pas repris dans le projet n° 989 A. N. Dans le second projet, en effet, le Gouvernement a proposé la création d'une taxe d'équipement ; ce nouveau système présentait par rapport au précédent une assiette fiscale considérablement élargie puisque le taux d'équipement était proportionnel aux bases d'imposition de la taxe foncière des propriétés bâties, de la taxe foncière des propriétés non bâties, de la taxe d'habitation et de la taxe proportionnelle complétée par une taxe sur les fournitures d'eau. L'Assemblée Nationale n'a pas retenu les propositions gouvernementales. Elle a repris la doctrine qui animait les dispositions du premier projet de loi n° 577 A. N., en réduisant singulièrement l'assiette de la taxe.

Dans le premier projet de loi déposé en juillet 1960, le Gouvernement avait proposé la création d'une taxe d'équipement ayant une assiette comparable à celle de la patente mais limitée aux activités industrielles figurant au tableau C du tarif et aux commerces de gros.

Mais à la suite des observations présentées par M. Fanton, Rapporteur du projet devant l'Assemblée Nationale, le Gouvernement avait modifié sa position et avait finalement retenu une formule de financement différente ; il s'agissait d'une contribution additionnelle aux quatre contributions locales.

Au cours du débat devant l'Assemblée Nationale, quatre solutions de substitution ont été proposées :

— la première, défendue par M. Wagner, est la reprise de la taxe d'équipement mais en la circonscrivant aux seules activités industrielles ;

— la deuxième formule, défendue par M. Lolive, reprend le texte gouvernemental et l'étend à un certain nombre d'activités : grands magasins, banques, compagnies d'assurances ;

— la troisième solution a été préconisée par M. Lacroix. Elle consiste à reprendre le texte gouvernemental initial mais en conservant l'idée d'un nuancement de l'impôt suivant la charge fiscale actuellement supportée au titre des contributions des collectivités locales en cause ;

— une quatrième solution a été présentée par M. Palewski et prévoit un impôt additionnel au versement forfaitaire de 0,5 % sur les salaires.

Le Gouvernement s'est opposé à la solution proposée par M. Palewski et, parmi les trois autres formules, a donné son accord à celle présentée par M. Wagner.

L'Assemblée Nationale a choisi le texte présenté par M. Wagner. En effet, selon le rapporteur pour avis, la pression fiscale est très variable sur les habitants de la Région parisienne selon qu'ils habitent Paris ou à l'extérieur de la Ville de Paris : la cote mobilière, l'impôt foncier bâti et le foncier non bâti, de même que la patente sont d'un poids très différent pour ces deux catégories de contribuables.

Le rapporteur a proposé une patente payée par les seuls industriels. Cette solution a été considérée par la Commission de la Production et des Echanges comme devant avoir le moins d'influence sur les prix de vente.

La nouvelle contribution est répartie entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties à la taxe professionnelle prévue à la section IV du chapitre Ier de l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 et exerçant une activité visée au tableau C de l'annexe 1 *bis* du Code général des Impôts.

Cette disposition nouvelle déroge donc aux dispositions initiales du projet de loi : l'Assemblée Nationale a jugé utile de répartir la charge de la contribution annuelle destinée à financer le plan d'équipement entre les industriels de la Région parisienne.

En second lieu, alors que le projet initial prévoyait que le montant de cette contribution serait de 110 millions de nouveaux francs pour 1961 et de 220 millions de nouveaux francs pour 1962, l'Assemblée Nationale a décidé de *conserver les seules dispositions financières relatives à l'année* 1962. Le montant de la contribution pour l'année 1961 a été supprimé.

Le montant de cette contribution, est-il stipulé à l'alinéa 2 de l'article 6, « *est arrêté* » chaque année par le Conseil de district et notifié au Ministre des Finances.

II. — **Observations de la Commission.**

Au terme de notre analyse du projet de loi relatif à l'organisation de la Région de Paris, nous constatons qu'une fois de plus le régime juridique auquel est soumise la Région parisienne déroge à la législation existante. Mais alors que jusqu'à présent le régime discriminatoire n'était appliqué qu'à l'adminitsration de la Ville

de Paris et au département de la Seine, désormais trois départements français vont être intégrés dans un vaste mouvement centralisateur. Certes ! la complexité des problèmes soulevés par l'aménagement de la Région parisienne se concilie difficilement avec les solutions applicables dans d'autres régions : l'organisation de la Région parisienne justifie ainsi, dans une certaine mesure, des solutions originales. Encore convient-il que de telles solutions ne s'écartent pas trop délibérément du principe traditionnel de l'autonomie des collectivités locales, dont le projet de loi qui nous est présenté fait fi.

Les observations formulées par la Commission des Affaires économiques et du Plan s'adressent, selon le plan que nous avons adopté pour l'analyse du projet de loi :

— d'une part, à l'organisation administrative du district de la Région de Paris ;

— d'autre part, au régime financier du district.

A. — Observations concernant la structure administrative du district de la Région de Paris

Trois critiques peuvent être formulées à l'encontre du régime administratif dont est doté le district de Paris :

— les missions confiées au district sont insuffisamment précisées et inquiétantes pour les libertés locales ;

— la compétence territoriale du district est trop vaste ;

— les institutions chargées d'administrer le district sont essentiellement centralisées.

Les amendements proposés par votre Commission des Affaires économiques et du Plan s'inspirent directement de cette triple critique.

1. — *Observations concernant les missions confiées au district.*

La définition des missions dévolues au district, telles qu'elles figurent à l'article 3 du projet de loi, risque d'aboutir, tôt ou tard, à une prise en charge par le nouvel organisme des tâches traditionnellement reconnues par la loi aux collectivités locales. Il n'est pas dans l'intention de votre Rapporteur de mettre en cause l'exis-

tence même d'un organisme d'études et de coordination, dont la nécessité est évidente pour tous et dont le rôle se justifie dans la mesure où les missions à lui confiées sont « coordonnatrices » et non « centralisatrices ». A cet égard, on ne peut que souligner, une nouvelle fois, le danger que présente pour les libertés locales la possibilité reconnue au district de se saisir des travaux d'intérêt régional en l'absence d'accord des collectivités intéressées.

Cette remarque nous amène à poser une seconde question. Quelle sera la nature juridique du nouvel organisme ? Le pouvoir central s'est défendu de vouloir créer un « super-département », mais le jeu répété des mécanismes centralisateurs, tel qu'ils sont prévus dans le projet de loi, doit obligatoirement conduire à un déplacement du pouvoir en faveur du district de Paris. Progressivement, les collectivités locales traditionnelles ne seront plus que des cadres vides dépourvus de moyens d'action. Le monde moderne postule la formation de grands ensembles : la notion de district pourrait alors servir de base à une reconstruction administrative de la France. Malheureusement, comme nous le verrons, sur le plan géographique le district de Paris, de par son hétérogénéité, n'est pas capable de donner naissance à une entité administrative nouvelle. Fatalement des déséquilibres apparaîtront entre zones urbaines et zones rurales, entre zones industrielles et celles qui ne le sont pas.

A cet effet, la Commission a déposé un amendement dont le contenu tend à éviter une substitution du district de Paris aux collectivités membres et à associer étroitement ces dernières aux compétences exercées par le district, sans pour autant que leur rôle n'entraîne une « tutelle des collectivités locales sur le district ».

2. — *Observations concernant la compétence territoriale du district.*

Dans sa forme géographique actuelle (art. 2 du projet), le district de Paris est infiniment trop vaste. Votre Commission des Affaires économiques et du Plan considère que ses limites doivent être revisées.

Deux séries d'arguments militent en faveur d'une réduction de la compétence territoriale de la nouvelle institution : nous emprunterons les premiers à l'étude que nous avions entreprise

l'an dernier à l'occasion de la revision de l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 ; nous tirerons les seconds du programme décennal d'aménagement de la Région parisienne.

Déjà, dans notre rapport pour avis présenté au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, à l'occasion de la revision de l'ordonnance n° 59-272, nous avions souligné le caractère monstrueux du district de Paris. Encore est-il opportun de rappeler que le district auquel nous faisions référence, en mai 1960, n'englobait pas dans ses limites la totalité des départements de Seine-et-Marne et de Seine-et-Oise.

Parmi les critiques que nous formulions, nous n'en retiendrons que deux :

a) *Déséquilibres démographiques à l'intérieur du district.* — Même limité au département de la Seine, à la majeure partie du département de Seine-et-Oise, à dix cantons de Seine-et-Marne et à cinq cantons de l'Oise, le district de Paris se caractérisait par des variations considérables de densité de population au kilomètre carré :

27.400 à Paris.

6.147 en Seine-banlieue.

357 en Seine-et-Oise.

146 en Seine-et-Marne (partie comprise dans le district).

123 dans l'Oise (partie comprise dans le district).

Sur les 920 communes qui composaient à l'époque le district de Paris :

645, soit 70 % ont moins de 2.000 habitants ; elles couvrent une superficie égale à 69 % de celle du district ;

97, soit 10,5 %, ont de 2.000 à 4.999 habitants ; elles couvrent une superficie égale à 10,6 % de celle du district ;

56, soit 6 %, ont de 5.000 à 9.999 habitants ; elles couvrent une superficie égale à 6 % de celle du district ;

122, soit 13,2 %, ont 10.000 habitants et plus (Paris y compris) ; elles couvrent 14,4 % de la superficie totale du district.

Votre Rapporteur ne pouvait qu'attirer l'attention du Sénat par ces paroles : « 58 habitants en moyenne au kilomètre carré pour 50 % de la superficie du district alors que la densité de la population est de 27.400 au kilomètre carré à Paris et de 6.147 dans les communes suburbaines de la Seine !

« Quels peuvent bien être les besoins communs, les perspectives identiques entre des concentrations de population que l'on peut penser être exagérées et un éparpillement par îlots de quelques centaines d'habitants par-ci, quelques centaines par-là.

« Comment trouver un dénominateur commun entre les centaines de milliers d'hectares couverts par les exploitations agricoles et les superficies beaucoup plus restreintes de concentration industrielle ».

Les dispositions du nouveau projet ne font que renforcer les écarts existant précédemment.

Le tableau ci-après donne la nouvelle répartition de la population pour les communes de 0 à 5.000 habitants situées dans les départements de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne en fonction du nombre de communes et de la superficie du district de la Région de Paris.

HABITANTS	NOMBRE de communes.	POURCENTAGE	SUPERFICIE en hectares.	POURCENTAGE	NOMBRE d'habitants.	POURCENTAGE	NOMBRE d'habitants à l'hectare.
De 0 à 500.....	650	49	534.685	45.03	165.584	2,26	0,31
De 0 à 1.000.....	885	67,84	797.859	67,24	326.242	4,46	0,41
De 1.001 à 2.000..	138	10,58	146.583	12,35	191.981	2,63	1,31
De 0 à 5.000.....	1.122	86,10	1.039.858	87,64	823.658	11,26	0,79

Le reste de la population de la Région parisienne est répartie entre : 182 communes et villes dont Paris, représentant 146.568 hectares et 6.487.358 habitants.

Source : Recensement démographique de 1954.

L'examen de ce tableau nous permet donc de faire les constatations suivantes :

1° Près de 90 % (88,74 % exactement) de la population du district de la Région de Paris est concentrée sur une superficie représentant 12,36 % de la superficie totale du district de la Région de Paris ;

2° La population, ainsi concentrée sur une portion minime de la surface du district, est groupée en *182 communes*, c'est-à-dire

13,9 % de la totalité des communes comprises dans la compétence territoriale du district ;

3° Près de la moitié des communes appartenant au district de la Région de Paris (49 % exactement) ont une population égale ou inférieure à 500 habitants.

b) *Juxtaposition de zones économiques hétérogènes à l'intérieur du district :*

N'est-il pas difficile — voire impossible — de concilier l'activité économique découlant de la concentration industrielle de l'agglomération parisienne avec la vie économique des innombrables communes rurales du district. Le rôle coordonnateur du nouvel organisme se heurtera à des disparités de tous ordres et l'action salutaire que l'on était en droit d'attendre de l'intervention du district sera annihilée. Quels sont, par exemple, les intérêts communs à un industriel parisien et à un exploitant agricole de la Brie face à la nouvelle institution ? Aucun, bien entendu. Les modes de vie et les intérêts des diverses populations du district divergeant sur de nombreux points, des conflits nombreux seront alors à résoudre.

*
* *

Selon les renseignements qui nous ont été communiqués par le Commissariat général au Plan, le vaste programme d'aménagement de la Région parisienne, dont la réalisation est échelonnée sur dix années, comprend entre autres l'amélioration et le développement du réseau de transport pour l'agglomération, le remodelage de certains quartiers (aménagement des quais, création de parking, passages souterrains), la fixation de la nouvelle vocation des Halles de Paris, l'alimentation en eau, l'assainissement des quartiers vétustes, une meilleure distribution du gaz, l'implantation en banlieue d'établissements scolaires ou universitaires, d'hôpitaux, etc.

Dans ce vaste ensemble d'opérations, nous observons que le Plan se réfère à deux éléments essentiels, pivots de tout le programme d'aménagement décennal :

Il s'agit, en premier, des options fondamentales qui conditionnent l'ensemble des travaux ;

Il s'agit, en second lieu, des deux opérations maîtresses qui orienteront *de façon irréversible* la réalisation du Plan décennal.

Nous constatons que ces deux éléments s'inscrivent dans un cadre géographique correspondant à la notion d'agglomération parisienne et non à la notion de Région parisienne.

1° Les options fondamentales du Plan décennal.

Dans l'aménagement de la Région parisienne, trois options étaient concevables :

— création artificielle d'un « Paris parallèle » ;

— urbanisation par extension en surface ;

— « restructuration » de l'actuelle agglomération parisienne (Paris et banlieue).

C'est la dernière option qui a été choisie, en priorité. Il s'agit essentiellement de limiter la croissance périphérique de Paris et d'entreprendre la rénovation des quartiers vétustes, incommodes ou insalubres. Si cette solution a été adoptée, c'est en raison d'un prix de revient moins élevé que celui d'une extension en surface. Ainsi, la rénovation du patrimoine existant a été préférée à une urbanisation par extension. Sans doute le développement en surface ne doit pas être totalement éliminé, mais il se présente comme une solution seconde et, dans le cas où il sera admis, il devra lui-même être structuré.

Le choix fondamental retenu par le Commissariat général au Plan paraît donc en contradiction avec les dimensions élargies du district de Paris : une telle extension eût été concevable avec la construction d'un Paris parallèle ou d'une urbanisation par extension systématique. Tel n'est pas le cas ! Puisque l'on a opté, en priorité, pour l'amélioration *in situ* et accessoirement pour l'extension en surface, pourquoi ne pas donner au district les dimensions de l'agglomération parisienne, c'est-à-dire s'en tenir à la seule zone d'économie urbaine qui risque d'être affectée par l'extension en surface.

2° Les deux opérations maîtresses du plan d'aménagement.

Les deux opérations fondamentales du programme décennal correspondent à la création de deux grands axes de transport ; ces réalisations commanderont tous les travaux ultérieurs : équipements urbains, scolaires, sanitaires, sociaux, etc.

Le tracé du premier axe de transport constitué par le métro régional Est-Ouest se limitera à la ville de Montesson comme point terminal Ouest et à la ville de Boissy-Saint-Léger comme point terminal Est. Outre le projet de faire de cette ligne un axe privilégié

d'urbanisation, les promoteurs du projet décennal ont manifesté le souci de limiter l'extension de l'urbanisation à la forêt de Saint-Germain, aux forêts et à la campagne briardes.

Pourquoi, dès lors, donner au district des limites supérieures au tracé des projets en cours. Que deviendront les zones situées hors de portée des nouveaux moyens de transport ? Elles auront le « plaisir » de participer à leur financement mais très peu la possibilité d'utiliser leur service.

Le tracé du second axe est spécifiquement urbain puisqu'il reliera le boulevard périphérique Nord au boulevard périphérique Sud : il sera chargé de rééquilibrer Paris en amorçant le remodelage des quartiers Est.

Nul projet, dans le vaste programme décennal, ne se réfère à un district dilaté aux dimensions de trois départements. Sans doute prévoit-on le développement de villes satellites destinées à freiner l'afflux de populations vers Paris, à opérer une meilleure répartition des activités économiques dans le cadre de la Région parisienne et à transformer progressivement les communes-dortoirs en villes industrielles... Mais est-il nécessaire de les inclure dans le district de Paris ? La possibilité reconnue au Conseil de district de conclure des conventions avec des collectivités extérieures au nouvel organisme peut résoudre avec efficacité et souplesse ce problème.

En prenant connaissance des objectifs du plan décennal, nous constatons que :

1° La zone touchée par l'application de ce plan est très inférieure à celle de la Région parisienne ;

2° Le principe de restructuration qui préside au développement du programme implique le souci d'améliorer ce qui existe, de n'étendre qu'assez faiblement l'agglomération parisienne et de réserver les crédits dégagés à ces opérations ;

3° La plupart des travaux décennaux intéressent l'agglomération parisienne plus que la Région parisienne

En conséquence, pourquoi ne pas réduire la zone affectée par le district à celle de l'agglomération parisienne — zone d'économie urbaine — qui permet de réaliser, par son étendue, de vastes opérations dans un cadre plus homogène que celui de l'actuelle région parisienne ?

3. — *Observations concernant l'administration du district.*

Les institutions du district et les mécanismes qui président à leur fonctionnement ont un caractère centralisateur. Toutes les dispositions que l'on nous demande d'adopter reposent, essentiellement, sur la méfiance du pouvoir central à l'égard des administrateurs locaux : bien qu'une place apparemment importante soit réservée à ces derniers dans le Conseil d'administration du district, l'ensemble des mécanismes créés dans le texte de loi jouent, en définitive, en dehors d'eux et souvent contre eux.

Bien qu'il soit toujours difficile et délicat d'imaginer, à la lumière des textes, les conditions de fonctionnement d'un organisme nouveau, on peut, sans crainte d'erreur, avancer deux hypothèses à propos du fonctionnement du district. En cas d'adhésion quasi-unanime des collectivités à la structure administrative, à la composition ainsi qu'aux projets d'aménagement des zones déterminées intéressant le district, le développement du programme d'équipement de la Région parisienne s'opérera selon un plan concerté : cette hypothèse aura de grandes chances d'aboutir pour tous les travaux d'équipement de base. Mais, en revanche, s'il n'y a pas adhésion totale des collectivités, lorsque surviendront des difficultés — et celles-ci ne peuvent pas ne pas se présenter compte tenu de l'aspect hétérogène du district — le pouvoir central pourra, bien sûr, avoir le dernier mot mais après avoir surmonté d'énormes difficultés au détriment de la rapidité et de la qualité des opérations.

Dans le choix des travaux, le Délégué général imposera ses vues en se saisissant lui-même de l'instruction des affaires qu'il estimera importantes. Il est d'ailleurs à noter que ce choix sera déjà limité à un programme défini par un comité dit « Comité n° 2 *bis* » du Commissariat général au Plan, composé de technocrates dont les qualités ne sont pas mises en cause mais dont les contacts avec les représentants des collectivités locales sont quasi inexistants et qui par là même ignorent l'ensemble des problèmes administratifs et humains que pose la réalisation de certaines opérations ainsi que l'ordre d'urgence à établir entre différents projets.

Dans les débats du Conseil, le Délégué général aura un rôle prépondérant puisqu'il disposera du droit d'inscription prioritaire. Enfin, il assurera l'exécution des projets par lui instruits et par lui imposés à la délibération du Conseil.

Dans la mesure où l'instruction des affaires et l'exécution des décisions relatives au fonctionnement du district sont monopolisées par une autorité relevant du pouvoir central, nous ne pouvons qu'assister à une mutilation des libertés locales. Les amendements adoptés par l'Assemblée Nationale n'atténuent que très partiellement la « vocation » centralisatrice du projet de loi : la direction effective du district est retirée de la compétence du Préfet de la Seine, mais elle est confiée à une autorité choisie et nommée par le pouvoir central.

Une remarque identique peut être faite à propos du recrutement du Conseil d'administration. Le choix des membres du Conseil *dans* les assemblées locales postulait un choix *par* les assemblées locales. Or, seule la moitié des membres du Conseil est désignée par les assemblées locales. Et encore doit-on considérer cette disposition nouvelle comme une marque de bonne volonté consentie par le Gouvernement à l'Assemblée Nationale.

En fonction de ces remarques, votre Commission des Affaires économiques et du Plan, soucieuse d'assurer dans le cadre du district aux administrateurs départementaux et communaux une représentation conforme aux intérêts qu'ils ont la mission de défendre, vous propose de transformer l'article 4 du projet de loi :

1° Le Conseil de district — pourquoi le baptiser différemment puisque l'organe délibérant des districts urbains s'appelle Conseil de district ? — doit avoir une base électorale entièrement démocratique, c'est-à-dire relevant d'un choix opéré par les collectivités locales.

En outre, certaines personnalités seront membres de droit de cette Assemblée en raison des fonctions qu'elles exercent dans les départements du district.

2° Il est nécessaire que le Président du district soit élu et que son rôle soit étendu ;

3° Parallèlement, des modifications doivent intervenir en ce qui concerne les pouvoirs dévolus à l'autorité individuelle chargée de l'instruction, et de l'exécution des problèmes intéressant le district.

Cette autorité — un secrétaire général ayant rang de Préfet — relèvera pour son recrutement et dans l'exercice de ses fonctions

du seul Conseil de district. Le Secrétaire général perdra le droit de se saisir lui-même et de modifier l'ordre du jour des travaux du Conseil ;

4° Un commissaire du Gouvernement participera aux travaux du Conseil de district.

*
* *

La plupart des critiques que nous venons d'adresser à l'organisation administrative du district de la Région de Paris n'ont pas échappé aux administrateurs locaux. Qu'il nous soit permis de rappeler, à cette occasion, l'opposition manifestée par l'Association des Maires de France lors de son congrès des 21 janvier, 1er, 2 et 3 février 1961, à l'égard de la création des districts urbains en général et du district de la Région de Paris, en particulier.

De telles créations auraient pour conséquence de destituer les communes du droit de s'administrer librement que leur confère la Constitution !

La résolution du Congrès de l'Association des Maires de France souligne que cette menace de destitution s'accentue, précisément, avec l'institution d'un district de Paris.

Les mesures nouvelles concernant la seule Région parisienne risquent d'être étendues à d'autres régions du territoire français.

Il n'est point nécessaire, pourtant, de recourir à des formules nouvelles et dangereuses pour les libertés locales puisque le Code de l'Administration communale contient des dispositions permettant des groupements de communes pour l'aménagement du territoire.

D'ailleurs, nous avons tenu à insérer, en annexe au présent rapport, l'intégralité de la résolution du Congrès des Maires de France.

XLVe Congrès National de l'Association des Maires de France.

(31 janvier—1, 2, 3 février 1961.)

DEUXIÈME COMMISSION

Réformes administratives et libertés locales.

Le Congrès, reconnaissant la nécessité, dans certains cas, de constituer des associations de communes pour l'aménagement du territoire et, de ce fait, marquant la volonté des maires de s'y associer dans l'intérêt général du pays ;

Considérant que les dispositions contenues dans le Code de l'administration communale sont de nature à permettre les groupements de communes en vue d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité pour chacune des personnes morales les composant, sans qu'il soit nécessaire de créer d'autres organismes présentés par le Gouvernement sous la forme de districts ;

B. — Observations relatives au régime financier du district de la Région de Paris

Tous les systèmes envisagés pour assurer le financement du plan d'aménagement de la Région parisienne présentent, dans leur diversité, un trait commun : aucun ne satisfait pleinement ses promoteurs ! qu'il s'agisse de la création d'une « surpatente » ou d'un renforcement des contributions locales traditionnelles, personne ne découvre dans le système fiscal préconisé les vertus d'une panacée. Or, en ce domaine, plus qu'ailleurs, les pis-aller doivent être éliminés.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan considère tout d'abord comme particulièrement injustes les solutions retenues par l'Assemblée Nationale. Pourquoi faire financer une fraction des travaux d'aménagement du district par un supplément à la patente payé par les industriels du district de Paris ? Selon les renseignements qui nous ont été communiqués, la mise en application des dispositions votées par l'Assemblée Nationale aurait pour effet immédiat d'accroître considérablement le montant de la patente déjà lourde pour de nombreux industriels de banlieue et de peser sur les prix de revient.

Moins injuste apparemment, puisqu'il élargit le champ d'application de l'imposition, le second système envisage la création d'une taxe additionnelle aux contributions locales. Cependant, en exami-

---

Considérant que les districts auraient pour conséquence de destituer les communes du droit de s'administrer librement que leur confère la Constitution ;

Considérant que cette menace de destitution s'accentue, surtout si l'on retient que le Gouvernement a déposé un projet de loi pour l'institution, par voie d'autorité, d'un district pour la Région parisienne, dont la gestion et l'administration échapperaient aux représentants des communes qu'il engloberait ;

Considérant que la mesure susceptible d'être prise pour la Région parisienne risquerait d'être étendue à d'autres régions du territoire français ;

Considérant qu'ainsi les dispositions légales existantes concernant la création et l'administration de syndicats de communes disparaîtraient ;

Considérant qu'il y a lieu de dénoncer la constatation des mauvais résultats, pour ne pas dire la faillite, de la gestion et de l'administration des districts déjà institués dans certaines régions, notamment à Tours, Saint-Quentin, Bordeaux, Tarbes, etc. ;

Considérant que pareille constatation ne peut être relevée à l'encontre des syndicats de communes à vocation unique ou à vocations multiples déjà institués,

Manifeste sa résolution :

— de réclamer l'abrogation pure et simple des ordonnances relatives aux districts, en même temps que le retrait des bureaux des assemblées nationales, du projet de loi 989 concernant la mise en place du district de la région parisienne ;

— de s'opposer, par tous les moyens dont il pourra disposer, à la création de districts ;

— d'exiger le respect des dispositions légales qui habilitent les assemblées élues, tant départementales que communales, à appliquer les plans d'aménagement et d'équipement des diverses régions du territoire ayant pour objet d'assurer les services publics nécessaires à la vie de leurs administrés et les travaux relevant des responsabilités des pouvoirs

nant soigneusement la portée d'une telle mesure, on constate qu'à l'échelon municipal, cette fois, l'injustice sera aussi grave ; inéluctablement le contingent à percevoir, réparti entre les collectivités membres du district, pèsera plus lourdement sur de nombreuses communes de la périphérie et notamment sur celles qui, déjà, ont fait un effort important d'équipement, en portant au maximum les possibilités contributives de leurs administrés.

Notre critique ne s'adresse pas seulement aux modalités que revêtirait le renforcement des impôts dans la Région parisienne ; elle s'adresse encore et surtout au principe même qui anime les dispositions du projet de loi, qu'il s'agisse du texte initial ou de celui qui nous est transmis par l'Assemblée Nationale. La naissance d'impositions strictement parisiennes ouvre l'ère de la fiscalité régionale. Le district de la Région de Paris va servir de « test », prélude possible au renouvellement de l'expérience dans d'autres régions.

Le rétablissement de l'équilibre trop souvent rompu entre notre Capitale et le reste du pays s'opérera grâce à l'adoption de mesures générales. A cet égard, il serait souhaitable que soit créée une Caisse nationale d'équipement des collectivités locales. La création de cette caisse ne s'apparente en rien à un projet révolutionnaire ou chimérique. A l'appui d'une telle proposition, nous aurons l'occasion de nous référer à divers projets présentés tantôt dans le cadre du Parlement, tantôt dans celui de l'Association des Maires de France.

Sans doute existe-t-il au sein de la Caisse des Dépôts et Consignations un « Groupement des collectivités locales pour le financement de leurs investissements » qui, en fait, est substitué à la « Caisse

---

locaux ou départementaux, exclus ceux incombant en propre à l'Etat, dont l'exécution peut, sans conteste et sans aucun inconvénient, être entreprise et menée à bien par des syndicats intercommunaux à vocation simple ou à vocations multiples, sans que, pour autant, la législation et la réglementation auxquelles sont soumis lesdits syndicats aient à subir des modifications ;

— de s'opposer à toute tendance du pouvoir central, qui aurait pour objectif ou conséquence d'adapter aux syndicats intercommunaux les dispositions envisagées par le Gouvernement pour la création de districts que le congrès de l'Association des maires condamne ;

— de s'opposer à la création de syndicats intercommunaux par voie autoritaire, exigeant tout au contraire que l'intervention d'un arrêté préfectoral ou ministériel ne soit plus nécessaire à la création des syndicats considérés, la seule volonté des assemblées locales exprimée par la voie de délibération propre à chaque assemblée, étant suffisante ;

— de s'élever contre toute décision d'une autorité non élue qui pourrait avoir pour conséquence de modifier la compétence du comité d'administration des syndicats intercommunaux pour l'établissement des recettes défini à l'article 149 du Code de l'Administration communale ;

— donne mandat au Comité de l'Association des Maires de France d'intervenir efficacement auprès du Gouvernement pour la prise en considération de la présente résolution qui marque la nette volonté des maires d'exiger le respect des libertés communales fixées par la loi de 1884 et la Constitution et qui n'ont jamais été aussi menacées.

des emprunts unifiés ». Ce groupement a une mission dont il n'est pas question de sous-estimer l'efficacité mais que l'on ne peut comparer à la proposition faite par votre Commission des Affaires économique et du Plan : **les deux organismes peuvent avoir une existence parallèle**. Quel que soit l'état des travaux législatifs concernant le financement du programme d'équipement du district de la Région de Paris et avant que le Sénat ne prenne une décision en la matière, votre Rapporteur pour avis souhaite rendre l'Assemblée attentive à deux séries de considérations :

1. — Devant l'immensité de l'effort d'équipement et de modernisation à accomplir dans la Région parisienne et dans l'ensemble de notre pays, il importe d'orienter nos recherches en matière de financement vers des solutions nouvelles. Nul ne peut nier, en effet, que les diverses tentatives gouvernementales pour doter la Région de Paris d'un district se sont principalement heurtées à des difficultés financières. Il nous paraît regrettable que les solutions d'un problème aussi complexe aient été progressivement limitées à un choix entre une « surpatente » et une taxe additionnelle aux contributions locales.

Pourquoi, dès lors, ne pas essayer de quitter les « sentiers battus » puisqu'aucun des deux systèmes précités ne nous satisfait pleinement.

Notre proposition tendant à créer une caisse d'équipement des collectivités locales traduit le souci d'orienter les travaux du Sénat vers des solutions nouvelles, globales et adaptées à l'importance de l'effort d'équipement.

Solution nouvelle : ainsi que nous venons de le noter, notre proposition s'efforce de régler le financement des travaux d'équipement du district par des mécanismes financiers qui s'évadent des solutions jusqu'ici proposées. Les projets d'équipement concernant la Région parisienne sont, à juste titre, ambitieux. Ne serait-il pas opportun d'adopter la même voie en matière de financement et de répudier des techniques fiscales périmées ?

Solution globale : la création d'une caisse d'équipement des collectivités aurait pour effet d'associer toutes les régions françaises à l'effort d'équipement et de modernisation du pays tout entier. Nous ne nous lasserons jamais d'affirmer que l'aménagement de notre territoire est subordonné à la définition d'une politique d'ensemble : **La limitation de la concentration de la Région pari-**

sienne ne deviendra effective que le jour où les capitales régionales seront équipées pour accueillir des industries nouvelles. Jusque là, les prétendues mesures de décentralisation seront sans effet. Seul un organisme financier ayant vocation pour développer les investissements à l'échelle nationale peut encourager l'équipement des régions françaises actuellement défavorisées.

*
* *

2. — Depuis quarante ans, la multiplicité et la continuité des propositions de loi tendant à la création d'un organisme spécialisé dans le financement de l'équipement des collectivités locales prouvent que l'amendement présenté par votre Commission des Affaires économiques et du Plan correspond à un besoin réel des départements et des communes. Certes ! il n'est pas dans l'intention de votre Rapporteur de procéder à une analyse détaillée et critique de chaque proposition de loi. Les solutions proposées pour assurer le financement des travaux départementaux et communaux sont variées : si quelques-unes — parmi les plus récentes — sont susceptibles d'apporter des éléments enrichissants à un futur projet de loi, beaucoup ne présentent, à l'heure actuelle, qu'un intérêt limité. Toutes, cependant, témoignent de l'importance que leurs auteurs attribuaient à la création d'un organisme national chargé du financement de l'équipement des collectivités locales :

1920. — Proposition de loi déposée par M. Caillat préconisant la création d'une caisse d'avance aux communes alimentées par le produit des jeux et du pari mutuel et par des prélèvements sur l'ensemble des ressources de l'Etat.

1923. — Proposition de loi présentée par MM. Maunoury et de Lasteyrie qui prévoyait un prélèvement sur la part revenant aux communes du produit du décime additionnel à l'impôt sur le chiffre d'affaires, ainsi que sur le fonds commun des contributions indirectes.

1927. — M. Chastenet et 93 autres députés, dont MM. Vincent Auriol, Léon Blum, Paul Boncour et Félix Gouin déposèrent, sur le Bureau de la Chambre des Députés, une proposition tendant à créer une « Banque des départements et des communes » s'inspirant déjà du « Crédit communal de Belgique ».

1931. — Le Sénateur Emile Sari rapportait un projet de loi adopté par la Chambre des Députés sur une « Caisse d'avances aux départements et aux communes » pour le perfectionnement de l'outillage national, départemental et communal.

1946. — La Commission de l'Intérieur de l'Assemblée Nationale, lors de l'examen du projet de réforme des finances locales, déposé par M. Léon Blum, avait conclu à la nécessité de créer une Caisse d'équipement distincte du Fonds de péréquation.

1947. — M. Biondi déposait une proposition de loi tendant à l'institution d'une Caisse nationale coopérative de solidarité des collectivités locales ».

Au cours de la même année, M. Waldeck L'Huillier soulignait, dans un rapport présenté au Conseil de la République, que toute réforme véritable des finances locales doit comprendre, à côté des mesures fiscales pures, la création d'un Fonds de péréquation et la création d'une caisse d'équipement, alimentés chacun de leur côté par des ressources propres.

1950. — M. le Sénateur Restat déposait une proposition de loi sur la création d'une « Caisse de prêts aux collectivités locales ».

1952. — M. Chassaing reprenait à son tour cette question par voie d'amendement.

Signalons enfin, parmi les propositions récentes, deux textes présentés par l'Association des Maires de France ou par le Bureau de l'Association nationale des Présidents de Conseils généraux de France.

Ces propositions ont trait soit à la création d'une Caisse nationale de péréquation de prêts et d'équipement des collectivités locales, soit à la création d'un Crédit communal de France.

*
* *

En conclusion, votre Commission donne un avis favorable au projet de loi voté par l'Assemblée Nationale, sous réserve de l'adoption des amendements ci-après :

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article 2.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Un décret pris en Conseil des Ministres, après accord des conseils généraux des départements intéressés, déterminera les limites du District de la Région de Paris.

Article 3.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Le District de la Région de Paris a pour objet :

1° L'étude des problèmes qui ressortissent soit à l'aménagement et à l'équipement de la partie de la région parisienne comprise dans sa compétence territoriale, soit à la coordination des interventions de certains services publics de l'Etat ou des sociétés nationalisées de distribution et d'équipement pour la partie de leur activité exercée dans les limites territoriales du district — des collectivités participantes et de leurs établissements, soit au développement économique et social de la région composant le district ;

2° La prise en charge de l'exécution des mêmes projets, lorsque la majorité des collectivités intéressées en ont ainsi décidé, sans toutefois que cette prise en charge autorise le district à se substituer à elles en ce qui concerne la gestion et l'entretien des opérations ainsi réalisées ;

3° La conclusion, le cas échéant, avec les collectivités locales, même si celles-ci ne font pas partie du district, de conventions en vue de l'étude de projets communs, de leur réalisation et, éventuellement, de la gestion de services publics.

Les services techniques des collectivités auront vocation pour contrôler la bonne exécution des ouvrages.

Les projets techniques et financiers approuvés par le Conseil de district seront soumis pour avis aux collectivités intéressées.

Toutes modifications proposées par les collectivités feront l'objet d'une nouvelle étude de la part du Conseil de district.

Dans le cas où, après une seconde lecture, l'accord n'est pas réalisé sur un projet entre le Conseil de district et toutes les collectivités intéressées, celui-ci sera soumis à un Comité d'arbitrage composé d'un nombre égal de représentants du district et de représentants des collectivités faisant partie du district.

Ce Comité sera présidé par un Conseiller d'Etat.

En cas de partage des voix, la voix du président sera prépondérante.

La décision acquise à la majorité sera exécutoire.

Les délais entre ces différentes opérations ainsi que la composition du Comité d'arbitrage feront l'objet de décrets en Conseil d'Etat.

Art. 4.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

1° Un conseil de district règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence du district.

Le Conseil de district comprend :

a) Huit membres de droit :

Le Président du Conseil municipal de la Ville de Paris.

Les Présidents des Conseils généraux des départements de la Seine, Seine-et-Oise et Seine-et-Marne.

Le Rapporteur général du budget de la Ville de Paris.

Les rapporteurs généraux des budgets des départements de la Seine, Seine-et-Oise et Seine-et-Marne.

b) Trente représentants désignés par les collectivités locales, à raison de dix par les départements et vingt par les communes.

La désignation des représentants des départements et des communes au Conseil de district sera faite en tenant compte de la superficie, de la population, des structures sociales et économiques des communes et des départements.

Le Bureau du Conseil de district de la Région de Paris comprend un président et des vice-présidents élus parmi les membres du Conseil.

Le bureau du Conseil est élu pour trois années.

Les membres du bureau sortant sont rééligibles.

Le Président du Conseil de district représente le district dans les actes de la vie civile.

Les décisions du Conseil de district seront prises à la majorité de ses membres.

Le vote par délégation est autorisé.

c) Un commissaire du Gouvernement.

2° Dans le cadre de la compétence du district, un Secrétaire général, choisi par le Conseil de district, assure avec le concours du ou des préfets intéressés, du Commissaire à la Construction et à l'Urbanisme pour la Région parisienne, l'instruction des affaires dont il est saisi, soit par les préfets, soit par le Conseil de district, soit par les collectivités du district.

Le Secrétaire général assure l'exécution des délibérations du Conseil de district.

Art. 5.

Amendement : Remplacer cet article par les dispositions suivantes :

Le financement des travaux figurant aux programmes d'équipement de la Région parisienne sera assuré dans le cadre d'une Caisse nationale d'équipement des collectivités locales.

Le Gouvernement déposera avant le 1er octobre 1961 un projet de loi créant une Caisse nationale d'équipement des collectivités locales.

Art. 6.

Amendement : Supprimer cet article.

Art. 8.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Les conditions d'application de la présente loi seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix.